



# Les politiques en faveur des seniors en Allemagne, en France, au Royaume-Uni et en Suède : quelles voies de réformes ?

Pierre Courtioux, Christine Erhel

## ► To cite this version:

Pierre Courtioux, Christine Erhel. Les politiques en faveur des seniors en Allemagne, en France, au Royaume-Uni et en Suède : quelles voies de réformes ?. Travail et Emploi, 2005, 102, pp.107-118. halshs-00271892

**HAL Id: halshs-00271892**

**<https://shs.hal.science/halshs-00271892>**

Submitted on 10 Apr 2008

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# **Les politiques en faveur des seniors en Allemagne, en France, au Royaume-Uni et en Suède : quelles voies de réformes ?**

Pierre COURTIOUX (DREES)<sup>1</sup>

et Christine ERHEL (MATISSE-Université Paris I)<sup>2</sup>

*Travail et Emploi, n°102, avril-mai 2005, pp 107-118*

## **Résumé**

*Cet article propose une analyse comparative des politiques de l'emploi ciblées sur les seniors et de leurs réformes, en France, en Allemagne, au Royaume-Uni, et en Suède. Ces pays présentent des caractéristiques différentes en termes de position des seniors sur le marché du travail, et de mesures centrées sur ce même public. L'article adopte une perspective générale sur ces politiques, qui permet de mettre en évidence les principaux facteurs d'hétérogénéité des modèles nationaux et de leurs voies de réforme. Cette perspective conduit à opposer un modèle d'activation fondé sur des incitations individuelles (Royaume-Uni), et un modèle universaliste (Suède), correspondant aux typologies plus générales des modèles de protection sociale et des logiques d'activation. La France et l'Allemagne se situent dans une phase de transition entre une tradition d'intervention fondée sur le recours dominant aux cessations complètes d'activité, et des logiques d'incitation au prolongement de l'activité. Une analyse plus détaillée de ces deux pays, sur la base d'outils d'analyse institutionnalistes, conduit à identifier des facteurs de nature institutionnelle parmi les explications de leurs difficultés à réformer, dans les années 1990 et début 2000.*

## **Summary**

*This article deals with a comparative approach to seniors targeted employment policies and their reforms, in France, U-K, Germany and Sweden. These countries are characterized by different situations, with regard to seniors' position on the labour market, as well as the various programmes targeted at them. The article takes a broad perspective on policies, which leads to identify heterogeneous national models and reform paths. Two models are clearly identified (UK and Sweden), and conform to more general typologies of social protection models on the one hand, of activation paths on the other hand. France and Germany might be situated in a transition phase, between traditional policies relying on full time early retirement, and trends towards activity oriented policies. Using institutionnalist frameworks, a more detailed analysis of these countries policies is conducted, which leads to clarify some institutional determinants of the difficulty to achieve innovative reforms, at least in the 1990s and beginning of the 2000s.*

---

<sup>1</sup> pierre.courtiaux@sante.gouv.fr 11 place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon, 75014 Paris.

<sup>2</sup> erhel@univ-paris1.fr 106-112 boulevard de l'Hôpital, 75013 Paris.

Depuis le sommet du Luxembourg, la question des voies de réforme des politiques publiques ciblées sur les « seniors » a acquis une dimension européenne. L’affichage d’un objectif d’augmentation du taux d’emploi des plus de 55 ans, et plus récemment l’extension de la « méthode ouverte de coordination » aux questions sociales, et notamment à la réflexion sur les systèmes de retraite, ont probablement contribué à l’accélération des réformes que l’on constate depuis le début des années 2000. Ces réformes concernent l’ensemble des politiques publiques ciblées sur les seniors, politiques de l’emploi (allocations chômage, préretraites, et mesures actives) et politiques sociales (retraites, invalidité). Les solutions retenues demeurent diverses selon les pays, dans des contextes nationaux hétérogènes, à la fois du point de vue du fonctionnement du marché du travail, des systèmes de protection sociale, et des politiques de l’emploi. Les débats autour de ces évolutions tendent à se focaliser sur la question de la pertinence des objectifs de la stratégie européenne pour l’emploi, et les performances relatives des différents pays par rapport aux objectifs quantifiés des lignes directrices. Une comparaison plus approfondie des situations nationales nécessite toutefois une approche institutionnelle, afin de relier les caractéristiques nationales du fonctionnement du marché du travail et les processus de sélection par âge, avec les politiques existantes. Celles-ci doivent de plus être envisagées en dynamique, afin de caractériser les trajectoires de réforme, et d’expliquer le cas échéant certaines situations d’échec ou de blocage.

Dans cet article, nous proposons des pistes pour une analyse institutionnelle et comparative des réformes des politiques ciblées sur les seniors, à partir de deux axes complémentaires. En premier lieu, nous appuierons l’analyse empirique sur une réflexion sur les fondements et les outils des analyses en termes de modèles nationaux. La comparaison des systèmes de protection sociale et de politique de l’emploi est dominée par la référence aux travaux d’Esping-Andersen (1990) et par la distinction entre modèle libéral, nordique et continental. Cependant, ces analyses typologiques ne prennent pas suffisamment en compte l’articulation avec le fonctionnement du marché du travail. Cette articulation est au centre de la perspective des *marchés transitionnels du travail* (Gazier, 2003 ; Schmid, 2002), à partir de la notion de transition<sup>3</sup>. Il s’agit alors d’étudier la performance des différents marchés du travail nationaux au regard des institutions qui prennent en charge l’ensemble des transitions

---

<sup>3</sup>Les transitions correspondent aux étapes dans les carrières des individus, marquées par le passage d’un statut à un autre (emploi, chômage, inactivité, formation, congé de longue durée...). L’approche en termes de marchés transitionnels insiste sur l’importance de prendre en compte plus particulièrement les écarts par rapport à une situation d’emploi traditionnelle (Gazier, 2003).

des individus. En second lieu, afin d'analyser la dynamique des politiques et les obstacles aux réformes, nous utiliserons quelques développements récents des théories institutionnalistes des politiques publiques. A partir de North (1990) on peut proposer un cadre d'analyse du changement institutionnel incluant la possibilité de dépendance du sentier<sup>4</sup>. Les approches en termes de justice locale permettent d'analyser conjointement les différentes dimensions des choix publics (Boltanski, Thévenot ; 1991)<sup>5</sup>.

D'un point de vue empirique, l'article s'appuie sur des données statistiques harmonisées (Eurostat et OCDE), complétées par une présentation synthétique des politiques intervenant de manière directe ou indirecte sur la position des travailleurs vieillissants à l'égard de l'emploi et de l'activité (sur la base des travaux de l'OCDE, des informations qualitatives fournies par l'Observatoire Européen de l'Emploi, et de sources nationales). Les pays choisis, France, Royaume-Uni, Allemagne, et Suède, correspondent à des modèles de protection sociale particuliers (Esping-Andersen, 1990), et se différencient également par le mode de fonctionnement de leur marché du travail.

Après avoir identifié les caractéristiques et les spécificités nationales de la situation seniors, nous les relierons à un bilan des dispositifs nationaux et de leurs réformes récentes. Une analyse plus approfondie des cas allemand et français nous conduira à identifier, notamment, des effets de concurrence et de substitution comme facteurs explicatifs de la difficulté à réformer l'accompagnement des transitions des seniors.

## **1-Régimes d'emploi et situation des travailleurs vieillissants : éléments comparatifs**

Dans cette première section, nous proposons des éléments de cadrage sur la situation des seniors sur le marché du travail à partir de données comparatives (OCDE (2003) et Eurostat (2001)) et de quelques études récentes menées sur ce thème<sup>6</sup>, en nous efforçant de

---

<sup>4</sup> Le concept de dépendance du sentier caractérise les situations où les avancées passées dans une direction donnée induisent la persistance de cette trajectoire.

<sup>5</sup> Ce type d'analyse en termes de justice locale est central dans la perspective des conventions (pour une application en comparaison internationale, cf Bessy *et al* (2001).

<sup>6</sup> Il s'agit d'un travail de repérage statistique simple, qui gagnerait à faire l'objet d'une étude spécifique, mobilisant des données Eurostat ou les équivalents de l'Enquête Emploi existants dans les autres pays, et réalisée sur une plus longue période. L'objectif est ici limité à une caractérisation comparative des situations nationales, préliminaire à une analyse comparative des politiques.

distinguer entre ce qui résulte d'un effet d'âge, commun à tous les pays étudiés, et l'effet des caractéristiques des régimes d'emploi nationaux<sup>7</sup>.

### **1-1 Une position spécifique sur le marché du travail quel que soit le pays**

Les données confirment l'idée que les plus âgés se situent dans une position spécifique, avec des taux d'activité et des taux d'emploi plus faibles que l'ensemble de la population d'âge actif, et plus particulièrement que la tranche d'âge 25-49 ans (tableaux 2-1a à 2-1c). L'écart est encore plus important lorsqu'on compare les plus de 55 ans aux 25-54 ans (tableaux 2-2a à 2-2c).

En moyenne en Europe, le taux de chômage des 50-64 ans est légèrement inférieur au taux de chômage des 25-49 ans, ce qui témoigne de l'importance des sorties définitives de l'emploi (vers l'inactivité)<sup>8</sup>. La France et le Royaume-Uni s'inscrivent dans cette tendance générale. En revanche, le taux de chômage des seniors est légèrement plus élevé que celui des 25-49 ans en Suède, et nettement plus en Allemagne (où il atteint 10 %, tableau 7).

Cependant, la part des chômeurs de longue durée est nettement plus importante dans tous les pays.

En termes de caractéristiques de l'emploi, les travailleurs vieillissants occupent moins souvent des emplois temporaires, mais plus d'emplois à temps partiel. Toutefois, le temps partiel subi semble nettement plus faible (tableaux 5 et 6)<sup>9</sup>.

En revanche, certaines variables jouent le même rôle quel que soit l'âge.

Ainsi, l'effet du niveau de formation est le même que pour les plus jeunes : le taux d'emploi s'accroît avec le niveau de qualification, et les taux de chômage sont nettement décroissants avec le niveau de qualification (tableaux 3 et 8).

La différenciation hommes/femmes semble également se faire suivant les mêmes axes que pour les autres classes d'âge : les femmes sont davantage inactives, et plus souvent à temps partiel. Les niveaux de temps partiel féminins pour la tranche d'âge 50-64 ans sont globalement comparables aux niveaux observables pour les femmes de 25-49 ans<sup>10</sup>. Enfin, du

---

<sup>7</sup> Voir les encadrés 1 et 2 pour des précisions méthodologiques.

<sup>8</sup> Cette hypothèse est confirmée par les études sur données de flux, cf. Bommier *et al* (2003), Bessy *et al* (2001, chapitre 1).

<sup>9</sup> Il convient de rester prudent sur l'interprétation de cet indicateur en comparaison internationale, compte tenu des différences qui demeurent entre les enquêtes nationales.

<sup>10</sup> Sauf au Royaume-Uni, où l'emploi à temps partiel des femmes de 50 à 64 ans représente 51,1% de leur emploi total, contre 41,1% pour les femmes entre 25 et 49 ans.

point de vue du temps de travail, il n'existe pas de profil spécifique pour les travailleurs âgés : l'étude de Boisard *et al* (2003) sur la base de l'enquête de la Fondation européenne de Dublin, montre que les seniors ont une durée moyenne du travail égale, voire supérieure aux moins de 50 ans<sup>11</sup>.

Les seniors constituent ainsi un groupe relativement défavorisé en termes d'emploi, mais pour lequel on retrouve des caractéristiques plus générales du marché du travail.

## **1-2 La relation avec les régimes d'emploi nationaux**

De la même manière, dans une perspective comparative, on retrouve pour les 50-64 ans certaines spécificités nationales observables pour l'ensemble de la population d'âge actif. La part du temps partiel est forte au R-U, et particulièrement pour les femmes, alors qu'elle est relativement faible en France. Dans ce dernier pays, elle suit une tendance forte à l'accroissement, comme pour l'ensemble de la population active : Bommier *et al* (2003) relèvent qu'entre 1984 et 1997, la proportion d'hommes de 55 à 59 ans travaillant à temps partiel a triplé. Ceci tient pour une part au développement des préretraites progressives, mais cette dimension spécifique aux seniors ne suffit pas à comprendre cette hausse spectaculaire, qui renvoie plus généralement à une modification de la place du temps partiel en France pendant cette période.

Cependant, la situation des 50-64 ans, en comparaison internationale, montre d'importantes particularités. Ainsi, il n'y a pas coïncidence entre les performances en termes de taux d'activité pour les 25-49 ans, et pour les 50-64 ans. Dans le premier cas, le Royaume-Uni a le taux d'activité le plus faible, la France ayant le taux le plus élevé<sup>12</sup>. Pour les plus âgés, c'est la Suède qui a le taux d'activité le plus élevé, tandis que la France se situe en dernière position<sup>13</sup>. Les pays se différencient très nettement du point de vue des taux d'emploi des seniors, qui s'échelonnent entre 72% pour la Suède, et environ 50% pour la France et l'Allemagne, le RU occupant une position intermédiaire, alors que les chiffres sont très proches pour les 25-49 ans (environ 80%, tableau 2-1a). La prise en compte d'une tranche d'âge 55-64 ans modifie les résultats pour les pays les moins performants en termes d'activité

---

<sup>11</sup> En particulier au Royaume-Uni.

<sup>12</sup> Et ce, quel que soit le genre. Dans l'ordre de taux d'activité croissant, le Royaume-Uni est suivi par l'Allemagne, la Suède et la France.

<sup>13</sup> Le classement est alors (toujours dans l'ordre de taux d'activité croissant, et quel que soit le genre) : France, Allemagne, Royaume-Uni, Suède.

et d'emploi des seniors : le taux d'emploi des plus âgés diminue alors fortement, de manière plus marquée en France qu'en Allemagne<sup>14</sup>.

Sur la base de ces données, on est conduit à distinguer deux groupes de pays<sup>15</sup>, dont les régimes d'emploi des seniors sont nettement différenciés : d'un côté la Suède et le Royaume-Uni, de l'autre la France et l'Allemagne. Dans les deux premiers pays, le taux d'emploi est élevé, la proportion de temps partiel est relativement forte, et le taux de chômage faible. Cependant, la situation suédoise est nettement plus favorable : l'inactivité est plus réduite pour un taux de chômage limité; le temps partiel est moins développé, et surtout réparti de manière plus égalitaire entre hommes et femmes. En revanche, la France et l'Allemagne ont des taux d'emploi faibles, avec une forte proportion d'inactifs parmi les 50-64 ans (près de 50%). Les deux pays se différencient entre eux par le niveau du chômage des seniors, très élevé en Allemagne<sup>16</sup>, et par la situation des femmes, plus favorable en France. En effet, si les deux pays présentent des inégalités importantes par genre au sein des 50-64 ans, celles-ci sont nettement plus marquées en Allemagne : l'écart hommes-femmes de 50 à 64 ans en matière de taux d'emploi s'élève à 17 points dans ce dernier pays, contre 12,5 en France (tableaux 2-1b et 2-1c). Le temps partiel féminin est également plus important en Allemagne pour cette tranche d'âge (45,9%, contre 31,4% en France, tableau 4).

Ainsi, une approche statistique simple conduit à des résultats relativement complexes dès lors qu'on croise la perspective de comparaison internationale et l'approche par groupes d'âge. Il nous semble que l'on peut en tirer deux conclusions principales : les plus de 50 ans occupent une position relativement spécifique sur le marché du travail ; les spécificités nationales repérables pour cette tranche d'âge renvoient aux caractéristiques générales des régimes d'emploi nationaux, mais font également apparaître des composantes spécifiques à l'âge. Cette dimension nécessite une analyse des politiques influençant la position des plus âgés sur le marché du travail.

---

<sup>14</sup> Ceci conduit à inverser le classement en termes de taux d'emploi des seniors de ces deux pays, qui devient : Allemagne, France, Royaume-Uni, Suède (tableau 2-1a à 2-2c).

<sup>15</sup> Même s'il convient de rester prudent dans l'usage des données comparatives, les écarts sont ici suffisamment importants pour permettre des regroupements ou des différenciations fiables.

<sup>16</sup> Cependant, cet écart résulte probablement, pour l'essentiel, de différences dans la comptabilisation des chômeurs âgés, qui deviennent inactifs en France dès qu'ils ont signé une dispense de recherche d'emploi (à 57 ans ½).

## **2- Un bilan des politiques nationales en faveur des seniors et de leurs réformes**

Les réformes des années 90 et début 2000 sont multiples et parfois contradictoires. La perspective des marchés transitionnels permet d'analyser ces réformes au regard du type de transition des seniors qu'elles visent. Nous chercherons ici à proposer un bilan pour les quatre pays étudiés, en adoptant tout d'abord un point de vue synthétique et statique, puis dynamique. Ceci nous conduira à discuter de la relation entre les spécificités nationales des politiques ciblées sur les seniors, et les typologies des modèles de protection sociale.

### **2-1 Une approche transitionnelle des politiques ciblées sur les seniors**

L'analyse en termes de marchés transitionnels insiste sur la pertinence des transitions comme catégorie d'analyse du marché du travail (Gazier, 2000, 2003). Elle conduit à envisager les dispositifs qui accompagnent et gèrent ces transitions, parmi lesquelles la transition entre l'emploi et la retraite.

Compte tenu de l'hétérogénéité des dispositifs nationaux, et de l'existence d'équivalents fonctionnels (certaines mesures, bien que relevant d'institutions ou de financements différents, remplissent le même objectif), nous proposons dans le tableau 1 une approche centrée sur les transitions. Elle regroupe les dispositifs en fonction du type de transition visé par les mesures : transition emploi/inactivité, transition emploi à temps plein/emploi à temps partiel, transition chômage/inactivité ou transition chômage/emploi.

[Insérer tableau 1]

Ce tableau fait ressortir l'hétérogénéité des mesures spécifiques aux seniors, susceptibles d'influencer leur position à l'égard de l'emploi et de l'activité. Parmi les pays étudiés ici, tous disposent de moyens facilitant les cessations anticipées d'activité. Il apparaît toutefois que le plus faible degré d'incitations est observé en Suède (pas de préretraites publiques, ni de cessations anticipées d'activité dans le cadre de l'assurance-chômage, faible recours aux pensions d'invalidité, faiblesse des accords privés). Le Royaume-Uni se distingue par l'existence d'accords privés. La France et l'Allemagne apparaissent comme les pays les plus interventionnistes, conservant des préretraites avec un financement public (mais elles ne



représentent une part importante de la dépense pour l'emploi que dans le cas français). Les politiques actives, en revanche, sont faiblement développées, et pour la plupart récentes. Ce décalage entre l'importance des mesures de retrait d'activité quelles que soient leurs modalités et la faiblesse des mesures actives (d'autant plus frappante que l'on a en tête la comparaison avec d'autres tranches d'âge, en particulier les jeunes), montre bien la priorité accordée à l'aménagement de la transition vers la retraite par les gouvernements, au moins jusqu'au milieu des années 90. Les politiques ciblées sur les seniors se situent ainsi en retard par rapport au mouvement général d'« activation » qui caractérise les pays européens (et plus généralement de l'OCDE) dans les années 90 (Barbier, 2003).

## **2-2 Les voies de réforme des années 90 et 2000**

En termes normatifs, l'objectif d'augmentation du taux d'emploi des seniors s'est imposé à l'échelon européen, au cours du processus de coordination des politiques de l'emploi issu du sommet du Luxembourg. Les lignes directrices en 2002 prévoient en effet d'« atteindre d'ici 2010 un taux d'emploi total de 50% pour les travailleurs âgés (55 à 64 ans) »<sup>17</sup>. Parmi les mesures d'« amélioration de la capacité d'insertion professionnelle » figure la « mise au point d'une politique visant à prolonger la vie active ». Cette rubrique prévoit deux types de dispositifs, des mesures de formation combinées le cas échéant avec des « formes de travail souples » (temps partiel volontaire) d'une part, et des réformes des systèmes d'imposition et d'allocation « afin d'atténuer les effets dissuasifs et de faire en sorte qu'il soit plus attrayant pour les travailleurs âgés de continuer à participer au marché du travail »<sup>18</sup> d'autre part. Ces objectifs européens font écho à des préoccupations apparues au préalable dans le contexte national des pays membres (par exemple en France, Sueur, 1985 ; Taddéi, 2000) et rejoignent par ailleurs, la tendance générale à l'activation des politiques de l'emploi et des politiques sociales, observable depuis le début des années 1990. Dans ce contexte, la plupart des pays membres de l'UE ont adopté des réformes des politiques ciblées sur les seniors, dans leurs différentes composantes (retraite, cessations anticipées d'activité, politiques actives). Celles-ci s'appuient également sur les résultats des évaluations micro et macroéconomiques qui concluent pour la plupart à l'existence d'effets négatifs sur l'activité des politiques mises en œuvre<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> *Journal Officiel des Communautés Européennes*, 1.3.2002

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Pour une approche microéconomique, voir par exemple OCDE (2003a). Parmi les études macroéconomiques comparatives, on peut citer Scarpetta (1996), Bellmann et Jackman (1996).

**Au Royaume-Uni**, la principale innovation consiste en la mise en place d'un programme pour les seniors dans le cadre du *New Deal (New Deal for 50 plus)* dans le courant de l'année 2000. Il s'agit d'un programme entièrement volontaire ciblé sur les cinquante ans et plus bénéficiaires d'une allocation<sup>20</sup> depuis au moins six mois. Comme l'ensemble des mesures du *New Deal*, il offre une aide renforcée à la recherche d'emploi, une aide au retour à l'emploi rémunérant sur fonds publics les premières semaines de travail<sup>21</sup> (*Job Introduction Scheme*), et un crédit formation. De plus la mesure comporte une dimension incitative : elle permet d'accéder à un bonus dans le cadre du *Working Family Tax Credit*<sup>22</sup> durant la première année de reprise d'un emploi.

Du côté de la demande de travail, les mesures restent minimales, malgré la mise en place d'un code de bonne pratique sur « la diversité des âges dans l'emploi » depuis juin 1999. Ce code résultait d'une consultation entre le gouvernement et les partenaires sociaux.

**En Suède**, dans le cadre du système de retraite, plusieurs réformes ont été menées dans les années 90 dont l'objectif est de renforcer les incitations à l'activité des seniors. En 1994, les conditions d'accès à la retraite partielle sont durcies, avec une baisse des taux de remplacement (de 65 à 55%) et une augmentation du temps travail minimum requis (de 17 à 30 heures). Ce dispositif est ensuite supprimé en 2001, puis réintroduit en janvier 2003 pour le seul secteur public. En 1999, la réforme des retraites, fondée sur un principe de « pay-as-you-go » et de neutralité actuarielle<sup>23</sup>, permet une plus grande flexibilité de l'âge de départ (mais avec une incitation au maintien en activité du fait de taux de remplacement plus avantageux pour les départs tardifs) ainsi que la combinaison emploi-retraite.

Dans le même esprit, les pouvoirs publics ont tenté de lutter contre les effets désincitatifs liés aux pensions d'invalidité et à l'assurance chômage<sup>24</sup>.

Du côté de la demande de travail, des mesures spécifiques sont mises en place. Entre 1996 et 2000, un programme d'emplois publics temporaires bénéficie aux chômeurs de longue durée de plus de 55 ans - *Offentligt Tillfälligt Arbete* (OTA). Ce programme s'arrête en 2001 ; simultanément, une mesure de subvention à l'emploi privé est mise en place, avec

---

<sup>20</sup> Notamment : *Jobseekers' Allowance, Income Support, Incapacity Benefit*.

<sup>21</sup> Entre 6 et 13 semaines.

<sup>22</sup> Il s'agit d'une mesure de crédit d'impôt dont le double objectif est de lutter contre la pauvreté des familles et d'inciter au travail (Erhel, Zajdela, 2004).

<sup>23</sup> Cf. Palier (2003).

un ciblage plus restreint. Pendant deux ans, elle prend en charge jusqu'à 75% des coûts salariaux correspondant à l'embauche des chômeurs de longue durée de 57 ans et plus.

Dans l'ensemble, les réformes suédoises reposent essentiellement sur une logique d'incitation à l'activité, qui ne remet cependant pas en cause la générosité des allocations.

**En Allemagne**, les politiques ciblées sur les seniors ont connu de nombreuses réformes, essentiellement depuis 2000 (PNAE, 2003 ; Bosch, 2003). Les mesures créées dans les années 90 cherchent à promouvoir la cessation progressive d'activité (*Teilrente* en 1992, puis *AtG* en 1996, cf. encadré *infra*). En revanche, depuis 2000, la priorité est donnée à l'allongement de la durée d'activité au travers de la suppression de la plupart des dispositifs permettant une cessation anticipée d'activité complète. Ainsi, les retraites anticipées pour les femmes et les chômeurs seront progressivement supprimées jusqu'à leur disparition en 2011. A partir de 2012, l'âge minimum d'entrée en retraite sera de 62 ans ; le lien entre l'âge de la retraite et le montant des retraites sera également renforcé. De plus, depuis 2003, la durée maximale de perception des allocations chômage a été fortement réduite pour les plus de 55 ans (18 mois au lieu de 32 mois). Ces mesures ont été accompagnées (au 1<sup>er</sup> janvier 2003) par un dispositif original assurant une sécurité de rémunération des travailleurs âgés : les chômeurs de plus de 50 ans acceptant un emploi obtiennent une compensation partielle (à hauteur de 50%) de la différence de salaire entre leur ancien emploi et leur nouvel emploi, et les contributions au régime de retraite correspondantes sont également prises en charge.

Parallèlement à ces réformes relevant d'une logique d'activation de la protection sociale, des mesures de politique active pour l'emploi sont mises en place pour les seniors en janvier 2002 dans le cadre des « alliances pour l'emploi ». L'âge minimal pour bénéficier de dispositifs d'insertion est abaissé à 50 ans. De plus, la loi introduit un soutien pour la formation continue des salariés à partir de cinquante ans, qui travaillent dans les entreprises de moins de cent salariés. Enfin, le droit du travail a également été flexibilisé en 2003, afin de favoriser l'embauche de seniors : à partir de 52 ans (et non plus 58), l'entreprise peut embaucher en contrat à durée déterminée, sans limitation de durée du contrat, ni obligation de motiver sa décision de recours au CDD.

---

<sup>24</sup> Notamment, en janvier 2000, pour les bénéficiaires de pension d'invalidité, on ouvre la possibilité de travailler pendant trois ans sans remettre en cause le droit au retour dans l'allocation. Cette mesure est un échec avec un taux de retour à l'emploi de 0,45% (OCDE 2003b)

L'Allemagne se situe ainsi dans une phase de transition entre un modèle dominé par les cessations anticipées d'activité et des mesures privilégiant le maintien en emploi des seniors, avec une très nette accélération des réformes entre 2000 et 2003.

**En France**, dans les années 90 et au début des années 2000, un certain nombre de nouveaux dispositifs de préretraite sont créés, qui demeurent conformes à une logique de cessation complète d'activité (ARPE en 1995, CATS en 2000). Dans le même esprit, l'assurance chômage contribue à financer les retraits complets d'activité au travers de l'ACA<sup>25</sup>. La principale innovation consiste en la relance des préretraites à temps partiel (PRP, cf. encadré) en 1992.

Par ailleurs, certaines mesures actives (contrat emploi solidarité, contrat emploi consolidé, et contrat initiative emploi) retiennent les chômeurs de plus de 50 ans comme public prioritaire : néanmoins, les effectifs concernés sont faibles (en 2002, 14,3% des entrées en CES, 29,2% des entrées en CEC, et 26,6% des entrées en CIE<sup>26</sup>).

La logique d'incitation à l'activité des seniors est apparue très récemment, dans le cadre la réforme des retraites (loi du 21 août 2003) : la loi introduit l'allongement de la durée de cotisation et une décote par année manquante avant 65 ans à partir de 2009<sup>27</sup>. Elle cherche également à décourager les préretraites d'entreprise en instituant une forte contribution obligatoire et prévoit le recentrage des préretraites autour de deux dispositifs l'ASFNE et les CATS<sup>28</sup>.

La trajectoire française apparaît donc proche de celle de l'Allemagne : elle s'appuie sur le même type de levier (temps partiel, réforme des retraites). Cependant, les mesures actives spécifiques demeurent faibles. De plus, en dépit de sa présence dans les débats publics, le principe de dispositifs luttant contre le déficit de formation des seniors n'a qu'une portée très limitée<sup>29</sup>. Par exemple, les lois Aubry prévoient la possibilité de comptes-épargne

---

<sup>25</sup> Cette filière d'indemnisation, créée en 1997, pour les chômeurs ayant cotisé 170 trimestres, est caractérisée par la non-dégressivité de l'allocation.

<sup>26</sup> 2. Les plus de 50 ans représentent 107 332 entrées en 2002 - source : Berger (2003), Defosseux (2003), ainsi que nos propres calculs).

<sup>27</sup> A partir de 2005, l'âge normal de la retraite sera de 65 ans (63 ans pour les personnes handicapées). Le droit à la retraite anticipée est maintenu pour les salariés âgés ayant commencé à travailler jeunes (14 ou 15 ans) et justifiant de 160 trimestres de cotisation. Cependant, les retraites anticipées ne seront plus possibles qu'avec une décote du montant de la retraite.

<sup>28</sup> La disparition de l'ARPE, initialement prévue en 1996, puis repoussée chaque année, est devenue effective fin 2003 (Anglaret, 2004).

<sup>29</sup> L'accès à la formation continue baisse en effet fortement avec l'âge (à partir de 45 ans, et plus encore au-delà de 55 ans), et ce, y compris pour les chômeurs (Lainé, 2003).

formation afin de favoriser la formation tout au long de la vie, mais leur succès est faible (CGP, 2001).

On peut tirer trois conclusions principales de cette analyse des réformes des politiques de l'emploi ciblées sur les seniors.

Premièrement, elles utilisent plusieurs leviers d'intervention : la suppression des désincitations à l'activité ; l'introduction d'incitations à l'emploi (dans les systèmes de retraite et/ou de prestations sociales et fiscales), y compris à temps partiel (*via* les retraites ou les préretraites à temps partiel) ; les mesures actives ciblées. L'ensemble apparaît conforme aux orientations des lignes directrices européennes.

Deuxièmement, les dynamiques de réformes observables sont hétérogènes, en dépit d'une volonté commune d'activation de ces politiques. Cette hétérogénéité recoupe les distinctions entre les régimes de protection sociale - tels qu'ils sont définis par Esping-Andersen (1990), ainsi que celles entre modèles d'activation. En effet, lorsqu'elles existent, les mesures d'activation des politiques ciblées sur les seniors correspondent aux deux grands types de logiques identifiées par Barbier (2003), libérale d'une part, universaliste de l'autre : dans le premier cas, il s'agit essentiellement de mesures d'incitation au travail, centrées sur l'individu (cf. les nouvelles mesures au R-U), et dans le second de mesures s'inscrivant dans un objectif plus général de garantie du bien-être individuel et social – n'excluant pas une dimension incitative, mais reposant moins fortement sur une obligation de travailler –, y compris pour les catégories bénéficiant de l'assistance (cf. les réformes des politiques de l'emploi menées en Suède suite à la crise de l'emploi du début des années 90, qui ont maintenu la générosité du système de prestations tout en renouvelant profondément les instruments des politiques de l'emploi et des politiques sociales). D'après Barbier (2003), il n'existe pas encore de troisième modèle d'activation, qui correspondrait au modèle continental d'Etat Providence. On retrouve ces résultats pour les seniors : ces cas « hybrides », dont les outils et modes d'intervention semblent difficiles à identifier, sont représentés dans cette étude par la France et l'Allemagne.

Troisièmement, les deux pays ayant connu une focalisation sur les cessations complètes d'activité se caractérisent par des réformes tardives et difficiles, en dépit de mauvaises performances du marché du travail des seniors : la dernière section présente quelques éléments d'éclairage sur ces difficultés.

### **3- Les difficultés de réforme des politiques ciblées sur les seniors : quelques enseignements des expériences allemandes et françaises**

Les éléments présentés dans les deux sections précédentes mettent en évidence l'hétérogénéité des régimes d'emploi et de politique de l'emploi des seniors dans les pays de l'Union Européenne, ainsi que la persistance des différences entre les pays, en dépit de l'affichage d'objectifs communs au niveau européen et d'une volonté de réforme présente aux échelons nationaux. Ces phénomènes posent problème pour les pays dans lesquels la difficulté à réformer s'accompagne d'une dégradation persistante de la situation des seniors sur le marché du travail. Dans notre étude, ceci concerne en tout premier lieu la France, mais aussi l'Allemagne.

Dans la littérature institutionnaliste (en particulier North, 1990), de tels phénomènes de persistance des écarts et de maintien sur une trajectoire, même sous-optimale, sont qualifiés de dépendance du sentier (*path dependence*). Ce type de dynamique repose tout d'abord sur les comportements des acteurs, et peut renvoyer alors à l'existence d'un *compromis* au sens de Boltanski et Thévenot (1991)<sup>30</sup> ; mais également sur les caractéristiques des institutions elles-mêmes, qui jouent le rôle de filtre, différenciant les réponses nationales à un choc ou un objectif commun (Erhel, Palier, 2003a)<sup>31</sup>. Elle ne signifie pas que tout changement institutionnel est impossible, mais, en revanche, qu'il est nécessairement progressif. Cette perspective permet de comprendre la dynamique des institutions qui prennent en charge les différentes transitions des seniors sur le marché du travail.

Dans cette section, nous nous proposons d'utiliser ces outils conceptuels développés par l'économie institutionnelle afin d'analyser la persistance des politiques favorisant la cessation anticipée d'activité en France et en Allemagne, en dépit de leurs effets négatifs sur le marché du travail des seniors, et de multiples réformes. En effet, dans les deux pays, les principales mesures favorisant le retrait d'activité des travailleurs âgés sont en place depuis les années 60 (préretraites FNE en France, dispositions spécifiques dans le cadre de l'assurance-chômage en Allemagne). Elles ont depuis fait l'objet de modifications importantes, comme l'extension des âges cibles, l'instauration de clauses de remplacement (en faveur des jeunes), ou le développement de nouvelles mesures à temps partiel. Cependant, dans les faits, et en dépit de critiques récurrentes, le principe même des cessations anticipées

---

<sup>30</sup> Cf. Courtioux (2000).

d'activité comme levier d'intervention de la politique de l'emploi n'a pas été remis en cause en Allemagne et en France jusque très récemment<sup>32</sup>.

Comprendre les difficultés de réformes radicales dans ce champ nécessite d'analyser d'une part les comportements et les modes de coordination des acteurs concernés (3-1), d'autre part le fonctionnement des mesures et des institutions des politiques de l'emploi ciblées sur les travailleurs vieillissants (3-2). On développera deux hypothèses : premièrement, le traitement des seniors a fait l'objet de compromis spécifiques ; deuxièmement, les politiques portant sur la transition emploi-retraite se caractérisent par des effets de concurrence et de substitution, qui tendent à rendre inefficace toute réforme partielle.

### **3-1 Un compromis pour les cessations anticipées d'activité**

Les choix français et allemands pour les cessations anticipées d'activité et leur persistance apparaissent tout d'abord comme le fruit d'une focalisation des acteurs concernés (entreprises, partenaires sociaux, travailleurs, Etat) sur ces dispositifs. Ce phénomène peut être analysé au travers des théories conventionnalistes (en particulier Boltanski et Thévenot, 1991) : il apparaît alors comme le résultat d'un compromis, qui explique le choix de différents acteurs pour un même type d'institution, bien qu'il soit fondé sur des logiques de justification différentes<sup>33</sup>.

#### *- Les composantes du compromis français*

Du point de vue des entreprises, il existe de nombreux arguments justifiant le recours aux préretraites. En termes financiers, ces mesures permettent un abaissement du coût total du travail par l'éviction des travailleurs situés en haut de l'échelle des salaires. De plus, elles constituent une voie peu conflictuelle de résolution des problèmes de sureffectifs. Dans une logique de gestion du personnel, les mesures de préretraite peuvent être perçues par les entreprises comme une aide démographique permettant de rééquilibrer la pyramide des âges. Au delà de l'effet strictement démographique, ce « remplacement des vieux par les jeunes »,

---

<sup>31</sup> La notion de *path dependence* a tout d'abord été utilisée dans le domaine technologique, avant d'être appliquée aux institutions par North (1990). Pour une discussion de son application aux politiques sociales et aux politiques de l'emploi, voir Erhel, Palier (2003a), et Erhel, Zajdela (2004).

<sup>32</sup> En dehors de tentatives limitées, comme l'introduction de mesures à temps partiel dans la transition emploi-retraite. Les réformes menées depuis 2002 (présentées à la section 2) ont indéniablement un caractère innovant, soit parce qu'elles contribuent à modifier le système de retraite dans un sens plus favorable à l'activité, soit parce qu'elles procèdent d'une « activation » des mesures relevant des politiques de l'emploi. Il est cependant trop tôt pour porter une appréciation sur leurs effets.

<sup>33</sup> Ces analyses sont développées dans Courtioux (2000, 2001).

peut fournir l'occasion d'élever le niveau de qualification du personnel, d'introduire dans l'entreprise de nouvelles compétences, de lutter contre l'obsolescence des connaissances et de manière plus générale de changer la composition et la structure du personnel. De ce point de vue, un ensemble de travaux ont précisé la manière dont les préretraites prennent place dans les stratégies d'entreprises<sup>34</sup>.

Du côté des salariés, les préretraites rendent le retrait du marché du travail beaucoup moins coûteux, à la fois en termes de revenus et de droits à la retraite<sup>35</sup>. Pour les syndicats, les cessations anticipées d'activité ont même pu être perçues comme une récompense, ou une forme de redistribution des fruits de la croissance pour des travailleurs usés au travail. Dans les années 70, la question de l'âge est très présente dans les revendications syndicales. Selon Guillemard (1986), les luttes syndicales sur le thème de la baisse de l'âge de cessation définitive d'activité sont le fruit d'un déplacement des luttes sur la durée du travail, question sur laquelle le CNPF reste intransigeant durant les années 70. Les syndicats ne pouvant faire reculer notablement et durablement le niveau d'exploitation des travailleurs au cours de leur vie active, vont concentrer leurs efforts sur la réduction de la durée de la vie active.

Du point de vue de l'Etat, plusieurs logiques servent de base à la justification des cessations anticipées d'activité. Au départ, les préretraites apparaissent comme le résidu d'une volonté de politique active de l'emploi centrée sur les reconversions et la formation. Les préretraites, placées sous le contrôle des pouvoirs publics dans le cadre du FNE, conservent théoriquement un caractère exceptionnel. Elles sont situées géographiquement et sectoriellement : elles servent à aider les secteurs et les régions en difficulté. La logique d'allocation est donc une logique de compensation pour des secteurs industriels en déclin. Mais les préretraites renvoient également à une logique civique. Les clauses d'embauche compensatrices présentes dans certains types de dispositifs à partir des années 80 illustrent cette logique. Pour bénéficier de l'aide de l'Etat, l'entreprise doit alors s'engager à embaucher à concurrence du nombre de départ. Selon les conventions, ces embauches concernent un pourcentage variable de chômeurs en difficulté. Enfin, la logique de retrait définitif du marché du travail permet d'afficher une performance meilleure en termes de chômage des seniors.

Le choix français pour les préretraites apparaît alors comme surdéterminé par un ensemble de critères qui ne sont pas directement comparables. Il correspond à une sorte de *point focal* au sens de Schelling (1980). Pour une approche en termes de justification utilisant

---

<sup>34</sup> Ces études se basent sur des bilans sectoriels de l'utilisation des préretraites (cf. par exemple, Magnier 1984), mais également sur des enquêtes auprès d'entreprises ou des monographies (Le Minez, 1995, Volkoff, 1996). Pour des synthèses récentes, cf. Jolivet (2001, 2003).

<sup>35</sup> Ceci rejoint les analyses en termes d'incitation, telles qu'elles sont proposées par l'OCDE (cf. section 2).



les concepts des analyses de Boltanski et Thévenot (1991), les préretraites constituent un dispositif compensatoire qui mélange sans les éclaircir des critères relevant de la *cité domestique*, de la *cité industrielle* et de la *cité civique* (Courtioux, 2000).

#### *- Le cas de l'Allemagne*

Le cas allemand combine également plusieurs logiques de justification des cessations anticipées d'activité. En Allemagne, les cessations anticipées d'activité relèvent d'une part du système de retraite (*Vorruhestand*), d'autre part de l'assurance-chômage (*Alters bergangsgeld*). Le cadre initialement défini pour ces mesures est plus ouvert qu'en France : les « préretraites », c'est-à-dire les retraites anticipant l'âge légal (65 ans), constituent un droit individuel du travailleur, qui ne suppose pas la signature d'un accord par l'entreprise. Les catégories concernées sont assez larges : les individus ayant cotisé 35 ans au système de retraite, les personnes affectées par un handicap ou une maladie chronique, les femmes, et les chômeurs de longue durée peuvent avoir accès à une mesure de retraite anticipée, à partir de 60 ans (63 ans pour la première catégorie citée). Le ciblage retenu correspond donc davantage à une logique de compensation pour certaines catégories, qu'à une logique uniquement industrielle. Face à la montée du chômage dans les années 80, l'accès à la retraite anticipée *via* la condition de chômage de longue durée s'est fortement accru, devenant le mode de transition emploi-retraite privilégié des hommes (Knuth, Kalina, 2003). De plus, dans les années 80, l'assurance-chômage étend les possibilités de cessation anticipée d'activité en cas de chômage : les seniors peuvent en effet toucher des allocations chômage pendant 32 mois, ce qui autorise des retraits d'activité à partir de 57 ans et 4 mois (allocations chômage jusqu'à 60 ans, puis retraite anticipée jusqu'à 65 ans). Les personnes concernées bénéficient de plus d'exigences réduites en matière de recherche d'emploi. Ces mesures deviennent alors un moyen de réduire le chômage, les tensions sur le marché du travail, et de répondre aux problèmes sociaux posés par le chômage de longue durée des seniors. Comme en France, l'idée que cela permet dans le même temps de « laisser la place aux jeunes » est très présente (Knut, Kalina, 2003)<sup>36</sup>.

Enfin, au début des années 90, on note en Allemagne une logique plus industrielle et sectorielle d'utilisation des cessations anticipées d'activité. En effet, entre 1990 et 1992, une mesure spécifique est mise en place pour absorber les chômeurs des Länder de l'Est : au lieu de 32 mois, les droits à l'indemnisation des chômeurs âgés sont étendus à 5 ans, ce qui permet

---

<sup>36</sup> Elle l'est encore très récemment : par exemple, les entreprises utilisant les préretraites à temps partiel bénéficient d'une subvention si elles embauchent un chômeur sur le temps libéré.

des cessations anticipées d'activité à 55 ans. Cette mesure est ponctuelle, et le nombre de bénéficiaires décroît régulièrement depuis 1997.

Même si les logiques d'intervention sont quelque peu différentes dans les deux pays, en particulier du fait des spécificités nationales des « préretraites », l'Allemagne, tout comme la France, se caractérisent par une superposition de logiques d'intervention et de registres de justification de l'action publique à l'égard des seniors. De plus, comme en France, une logique civique apparaît dans les années 80, et vient renforcer les arguments préexistants.

### **3-2 Le fonctionnement des institutions de la politique de l'emploi : les effets de concurrence et de substitution**

Les politiques de l'emploi sont analysables comme des systèmes institutionnels, comprenant les acteurs chargés de leur mise en œuvre, et un ensemble de règles parmi lesquelles des règles de financement, des règles de mise en œuvre, des conditions d'accès aux différentes mesures (fixées par la loi ou par des décrets) (Erhel, 1999). Dans la perspective de North (1990), on considérera ici que la nature particulière des institutions induit des effets d'interdépendance, de complémentarité, qui empêchent de modifier un élément de ce qu'il qualifie de « matrice institutionnelle »<sup>37</sup>, sans que cela ait des effets sur d'autres composantes. Ceci conduit à des effets d'autorenforcement, qui permettent d'expliquer les effets de dépendance du sentier, et la difficulté à réformer.

On peut identifier empiriquement deux sources d'interdépendance : des effets de substitution entre financeurs, et des effets de concurrence et de substitution entre mesures.

#### *- L'influence du mode de financement des cessations anticipées d'activité*

Les systèmes de financement des politiques de l'emploi ciblées sur les seniors en France et en Allemagne diffèrent, à la fois du point de vue de la nature des ressources, et du point de vue de la répartition des compétences entre les acteurs. En Allemagne, l'ensemble des mesures de la politique de l'emploi (mesures actives et mesures passives) sont financées par cotisations<sup>38</sup>, et relèvent donc de la responsabilité conjointe des partenaires sociaux et de l'Etat. Les institutions en charge de l'ensemble de politiques de l'emploi sont des institutions

---

<sup>37</sup> « *Institutional matrix* » (North, 1990, p. 95).

<sup>38</sup> Il en va de même pour le système de retraite, qui finance les retraites anticipées. Pour ne pas compliquer outre mesure la comparaison avec la France, nous nous concentrons ici sur les mesures relevant de la politique de l'emploi (au sens de l'OCDE) : ceci suffit à mettre en lumière les différences majeures entre les deux pays.

publiques autonomes, gérées selon un principe de tripartisme Etat-partenaires sociaux<sup>39</sup>. Il n'existe donc pas de défauts de coordination possibles entre différents financeurs. Cependant, le système repose très fortement sur une logique de droits acquis (principe assurantiel) et peut s'avérer rigide : en particulier, tout accroissement des mesures passives, qu'il soit mécanique du fait de la hausse du chômage, ou qu'il fasse suite au développement de nouvelles mesures, conduit à une éviction des dépenses actives (à cotisations données)<sup>40</sup>. En période de chômage élevé, il existe donc un biais en faveur des dépenses passives (d'autant que celles-ci ont le plus souvent une forte inertie).

En revanche, le système français combine un financement par l'impôt (sous la responsabilité de l'Etat), et un financement par cotisations sociales (sous la responsabilité des partenaires sociaux, essentiellement ici l'UNEDIC). Dans le champ des cessations anticipées d'activité, les deux types de ressources ont été utilisées (*via* le FNE et l'UNEDIC), avec des effets de complémentarité, qui ont conduit au maintien d'un niveau élevé de dépense globale. Ainsi, l'engagement massif de l'Etat en faveur des préretraites au début des années 80<sup>41</sup>, suite à la dégradation de la situation du marché du travail et avec l'apparition d'une dimension civique du compromis, est brusquement freiné durant la deuxième moitié des années 80 et le début des années 90. Les dépenses de préretraites sont alors jugées trop élevées, et les politiques de l'emploi affichent une priorité pour le développement de mesures actives. Pour les travailleurs âgés, les préretraites à temps partiel (PRP) sont relancées en 1992, et apparaissent comme une voie d'activation acceptable des transitions emploi-retraite. Mais parallèlement à l'Etat, les partenaires sociaux continuent de développer des dispositifs financés par l'UNEDIC (ARPE en 1995), et gèrent l'indemnisation de cessation anticipée d'activité relevant de l'assurance chômage (couplage DRE/allocation chômage). Ainsi, il existe deux sources de financement<sup>42</sup> qui se cumulent ou se substituent l'une à l'autre, ce qui contribue au maintien des dépenses de préretraites à un niveau élevé, malgré le désengagement de l'Etat.

Ainsi, du fait de la multiplicité des institutions intervenant dans la transition emploi/chômage-inactivité, les dynamiques institutionnelles observables sont complexes et comprennent des logiques de substitution que l'on retrouve au niveau des dispositifs.

---

<sup>39</sup> L'organisme central est l'Institut Fédéral du Travail (*Bundesanstalt für Arbeit*).

<sup>40</sup> Pour une présentation détaillée de ces logiques d'éviction financière, en comparaison internationale, cf. Schmid *et al* (1992).

<sup>41</sup> Il correspond à la création des *contrats de solidarité*.

*- Les effets de concurrence et de substitution au niveau des dispositifs*

En France et en Allemagne, l'orientation privilégiée pour l'activation des mesures ciblées sur les seniors au début des années 90 a été le développement de transitions « flexibles » vers la retraite, s'appuyant sur le temps partiel. Mais ces mesures n'ont pas connu le succès escompté. Les éléments empiriques existants sur ces réformes conduisent à l'idée que ces échecs « relatifs » sont liés à des effets de substitution entre les dispositifs : dans le cas français, il s'agirait d'une concurrence avec l'ARPE, et avec les mesures relevant de l'assurance-chômage ; dans le cas allemand, il s'agit d'une concurrence avec les allocations chômages spécifiques aux seniors, combinées aux possibilités de retraite anticipée pour les chômeurs.

**Encadré- Les mesures de cessation progressive d'activité en France et en Allemagne**

**En France**, les préretraites à temps partiel ont été créées en 1981. Elles permettent le passage à un emploi à mi-temps pour les travailleurs âgés de 55 ans, si l'employeur s'engage à maintenir le niveau global des effectifs en équivalent temps plein (Allocation Conventionnelle Complémentaire –ACC–, puis Allocation de Préretraite Progressive –APP– à partir de 1984). Le principe est maintenu tout au long des années 80, avec plusieurs modifications du ciblage et du financement (initialement partagé entre l'Etat et l'UNEDIC, puis à la seule charge de l'Etat à partir de 1984). Une nouvelle mesure est créée en 1987 dans le cadre des conventions spéciales du FNE (« FNE mi-temps », FNEMI). Le succès de ces dispositifs en termes de nombre d'entrées reste très limité.

En 1992, dans un souci de clarification et de simplification, les différents dispositifs de préretraite à temps partiel sont fusionnés en un seul : les préretraites progressives (PRP). La mesure est destinée aux travailleurs entre 55 et 60 ans. Elle s'inscrit dans le cadre du FNE et nécessite la signature d'une convention. L'entreprise s'engage alors, soit à embaucher en contrepartie des passages à temps partiel, soit à verser une contribution financière, soit encore à panacher entre embauches compensatrices et contribution financière. En général, le préretraité voit son temps de travail réduit de 50% par rapport à son temps de travail antérieur à temps complet. Cependant, dans le cadre de conventions pluriannuelles, le préretraité peut bénéficier d'un horaire modulé sur la période de la préretraite progressive. Cette modulation doit être comprise entre 20 et 80% de son temps de travail antérieur, à condition que le temps de travail ait été réduit en moyenne de 50% sur l'ensemble de la durée de l'allocation.

**En Allemagne**, la première mesure de cessation progressive d'activité est créée dans le cadre de la réforme des retraites de 1992 (*Teilrente*). Elle n'a que très peu de succès.

La loi du 23 juillet 1996 sur la promotion du passage progressif à la retraite (*Altersteilzeitarbeit*) crée un nouveau dispositif. Tout travailleur âgé, ayant 55 ans révolus, et ayant exercé une activité pendant au moins trois ans au cours des cinq dernières années, peut réduire son horaire à la moitié de la durée du travail hebdomadaire conventionnelle. La rémunération doit être majorée d'au moins 20% de la rémunération brute versée pour le temps

<sup>42</sup> Auxquelles il faudrait ajouter la participation financière des entreprises. Mais les préretraites « privées » sont quasi inexistantes en France, et la contribution de l'entreprise vient simplement à titre complémentaire.

partiel en fin de carrière. Le supplément doit être fixé de façon telle, que le salarié obtienne 70% de la rémunération nette forfaitaire qu'il obtiendrait s'il ne réduisait pas son temps de travail. D'autre part, l'employeur est tenu de verser des cotisations supplémentaires au régime d'assurance vieillesse. L'employeur peut faire valoir son droit au remboursement de ces prestations versées si le poste libéré est occupé par un chômeur inscrit auprès de l'agence pour l'emploi ou par un stagiaire. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, les salariés à temps partiel peuvent également bénéficier de la mesure, avec des conditions particulières, au prorata de leur temps de travail antérieur.

La mesure est financée et mise en œuvre par l'Office Fédéral pour l'Emploi (*Bundesagentur für Arbeit*).

*Sources* : Courtioux (2001, p.31-32) ; Schmid (2002, p.312-315) ; Observatoire Européen de l'Emploi (1998).

**Dans le cas de la France**, plusieurs éléments empiriques simples conduisent à supposer une concurrence entre les PRP et la nouvelle mesure de préretraite totale (ARPE), mise en place en 1995.

Tout d'abord les statistiques d'entrée dans les dispositifs à un niveau agrégé montrent la coexistence de deux phénomènes : des entrées massives dans le dispositif ARPE et une baisse des entrées en PRP (Baktavatsalou, 1997, Brégier, 1998). Ensuite, les analyses de cas types disponibles notent que le différentiel entre les taux de remplacement nets servis dans le cadre des ASFNE, de l'ARPE ou même de l'assurance-chômage, d'une part, et celui des PRP d'autre part, apparaît clairement insuffisant d'un point de vue incitatif. Ceci suggère l'existence d'une concurrence financière entre les dispositifs, défavorable pour la PRP, qui conduit les auteurs à parler de « cannibalisation » des PRP (Zaidman *et al*, 2000). Enfin, l'hypothèse d'effets de substitution est confirmée par des travaux économétriques analysant la sélectivité des dispositifs de cessation anticipée d'activité (Courtioux, 2002)<sup>43</sup>.

Le problème des effets de substitution et de concurrence entre mesures peuvent être étendus aux dispositifs connexes de cessation anticipée d'activité. En effet, le recours à la Dispense de Recherche d'Emploi (DRE) se développe considérablement à la fin des années 80 et durant les années 90. Il s'agit d'une mesure administrative destinée à « faciliter la vie courante » des chômeurs âgés et la gestion des demandes d'emploi de l'ANPE, mais on peut penser qu'elle constitue une sorte de « préretraite allégée », correspondant à une extension dans le champ de l'assurance-chômage du compromis français autour de la cessation anticipée d'activité<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> Sur données UNEDIC portant sur les entrées en préretraites et en DRE.

<sup>44</sup> Une fois cette dispense signée, le demandeur d'emploi âgé conserve son indemnisation au régime d'assurance-chômage, mais il n'est plus compté comme demandeur d'emploi.

Les résultats disponibles en la matière suggèrent la possibilité d'effet de substitution et de complémentarité des dispositifs. Les analyses empiriques portant sur la sélectivité des mesures durant les années 90 suggèrent que la « préretraite allégée » ne joue pas le même rôle selon l'âge des bénéficiaires (Courtioux, 2002). Pour les « jeunes seniors », elle apparaît comme une sorte de « préretraite de la deuxième chance », basée sur les mêmes critères que les préretraites en étant alors principalement étendue aux temps partiels ; tandis que pour les plus âgés elle joue le rôle d'un « filtre complémentaire » aux préretraites notamment du point de vue sectoriel. D'autres études portant sur les déterminants des transitions sur le marché du travail à partir de l'enquête emploi (Bommier *et al*, 2003) suggèrent que la mise en place des DRE conduit à des substitutions entre différentes trajectoires de sortie d'activité des seniors : le passage par des dispositifs relevant de l'assurance-chômage semble alors un substitut aux préretraites d'activité.

**Dans le cas de l'Allemagne** des années 90, la politique de l'emploi en faveur des seniors repose sur trois leviers (Schmid, 2002) : les allocations chômage combinées avec les dispositions de retraite anticipée, la baisse du coût du travail pour les chômeurs, et le temps partiel. Les années 90 montrent clairement une logique de concurrence entre les mesures de cessation totales d'activité, et les mesures actives (ciblées sur la transition chômage-emploi, ou permettant une transition flexible vers la retraite).

Au début des années 90, le nouveau dispositif de retraite progressive à temps partiel (*Teilrente*) connaît un faible succès. On constate un fort accroissement du recours au chômage comme transition entre l'emploi et la retraite anticipée. Celui-ci peut s'expliquer à la fois par la forte montée du chômage de cette période (la retraite progressive suppose un maintien dans l'emploi), et par la faible attractivité des retraites à temps partiel, tant du point de vue des employeurs que des salariés. Le mouvement s'inverse à partir de 1996, où une nouvelle loi sur le temps partiel des travailleurs vieillissants est promulguée (*Altersteilzeitgesetz*). Les conditions sont nettement plus attractives, tant pour les salariés que pour les entreprises (cf. encadré). Cette mesure devient alors un succès, et parvient à inverser la tendance à la domination des cessations anticipées (totales) d'activité. En 2000, le champ d'application de la mesure est étendu aux temps partiels, ce qui fait qu'elle concerne désormais un public potentiel très large.

Cependant, selon Knuth et Kalina (2003), son usage est le plus souvent dévoyé : dans la plupart des cas, la formule retenue n'est pas un temps partiel jusqu'à la retraite, mais un temps plein sur la moitié de la période, puis une cessation totale d'activité. C'est le cas en

particulier dans la Métallurgie où le dispositif a fait l'objet d'une adaptation par convention collective transformant ainsi les retraites partielles en retraites complètes. De manière plus générale, la négociation collective joue un rôle important dans la définition du temps de travail des seniors (Bosch, 2003). Les accords existants tendent à maintenir une logique de retraits anticipés d'activité, au travers de divers dispositifs (notamment les comptes épargne temps dans la métallurgie, ouvrant des droits à la retraite anticipée). Toutefois, certains accords retiennent une logique de maintien en activité et d'adaptation du temps de travail pour les seniors (par exemple dans les assurances, les plus de 50 ans bénéficient de 5 jours de congé supplémentaires par an ; ou dans la chimie, le temps de travail hebdomadaire est réduit de 2 heures par semaine pour les 57 ans et plus). Les conventions portant sur le dispositif de retraite progressive à temps partiel signées dans la Métallurgie et dans d'autres branches permettent un véritable temps partiel et une retraite anticipée. La préférence pour la retraite anticipée ne résulte pas des conventions collectives mais d'une pratique privilégiée par les entreprises.

Ainsi, la réforme de la politique de l'emploi allemande en faveur des seniors constitue un semi-succès, dans la mesure où elle a réussi à renverser la tendance en faveur de transitions plus actives. Mais les cessations d'activité dans le cadre de l'assurance chômage demeurent massives : comme dans le cas français, on peut proposer une explication du faible succès des innovations par des effets de concurrence d'autres dispositifs plus attractifs<sup>45</sup>.

Au total, une perspective institutionnaliste permet d'éclairer certains aspects essentiels des difficultés à réformer pour les pays ayant un marché du travail des seniors dégradé. Nous en avons présenté deux : l'existence d'un compromis et d'une surdétermination des critères de justification des politiques ; l'existence d'effets de complémentarité et d'interdépendance entre institutions, qui réduisent l'efficacité de toute réforme partielle. Ces aspects permettent d'expliquer l'existence d'une dépendance du sentier. Cependant, le cas allemand montre que le changement de trajectoire est possible, même s'il s'accompagne de réajustements progressifs, et demeure (pour l'instant) limité dans ses effets sur la situation des travailleurs vieillissants.

En termes de recommandations de politique économique, ces analyses soulignent l'importance de la cohérence de l'ensemble des dispositifs accompagnant la transition emploi-

---

<sup>45</sup> Schmid (2002) et Knuth et Kalina (2003) proposent ce type d'interprétation. Mais contrairement au cas français, il existe peu d'études économétriques sur les transitions emploi-retraite, la préoccupation des économistes allemands pour ce sujet étant apparemment récente. Knuth et Kalina (2003) proposent une analyse du passage par le chômage et de ses déterminants.

retraite. Ceci semble d'autant plus important que ces deux pays ont procédé à des réformes du système de retraite qui imposent un allongement de la durée d'activité, qui apparaît extrêmement difficile à obtenir sans une modification profonde des comportements sur le marché du travail.

## **Conclusion**

D'un point de vue théorique et méthodologique, ce travail montre qu'une utilisation des principes de l'analyse en termes de « marchés transitionnels » en comparaison internationale permet une analyse intégrée et synthétique de l'ensemble des politiques qui agissent sur la situation des seniors sur le marché du travail. Toutefois, elle doit être complétée par des approches institutionnelles et dynamiques afin de comprendre les trajectoires de réforme.

Ce type d'analyse aboutit à trois types de résultats principaux concernant les politiques ciblées sur les seniors.

D'un point de vue comparatif, au niveau européen, les différences entre les régimes d'emploi et de politique de l'emploi pour les seniors ne recoupent que partiellement les caractéristiques générales des situations nationales. Ceci rend difficile la distinction entre un effet d'âge et un effet des régimes nationaux.

Ensuite, les réformes déjà engagées recoupent les distinctions classiques entre les régimes de protection sociale. Le Royaume-Uni développe essentiellement des mesures d'incitation au travail centrées sur l'individu (logique libérale) ; en Suède, les réformes s'inscrivent dans un objectif plus général de garantie du bien-être individuel et social (logique universaliste) ; en Allemagne et en France (modèle continental), il n'y a pas encore de modèle d'activation clairement identifiable, compte tenu du succès limité de la cessation progressive d'activité, et de la faiblesse des mesures d'accompagnement de la réforme des retraites.

Enfin, en ce qui concerne les objectifs européens et la mise en œuvre des voies de réforme correspondantes, l'analyse des cas allemands et français montre clairement la nécessité d'une approche intégrée prenant en compte les effets éventuels de concurrence et de substitution entre dispositifs. Ce travail conduit à douter de la pertinence d'un critère isolé de taux d'emploi comme référence de coordination pour les politiques nationales. Le *benchmarking* européen gagnerait à inclure des indicateurs institutionnels et des indicateurs de transition.



## Bibliographie

- ANGLARET David (2004), « Poursuite de la baisse des préretraites en 2002 », *Premières Informations*, n°04.1, DARES, Janvier.
- BAKTAVATSALOU Ravi (1997), « Les dispositifs publics de préretraite et l'allocation de remplacement pour l'emploi en 1996 », *Premières informations et premières synthèses*, n°35.2 DARES.
- BARBIER J-C. (2003), « Systems of Social Protection in Europe : two Contrasted Paths of Activation and maybe a third », in JØRGENSEN H., LIND J., KNUDSEN H. (1993), eds, *Labour and Employment Regulation in Europe*.
- BARBIER J-C., GAUTIE J. (1998), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, PUF.
- BELLMAN Lutz, JACKMAN Richard (1996) : « The Impact of Labour Market Policy on Wages, Employment and Labour Market Mismatch », in SCHMID G., O'REILLY J., SCHÖMAN K.(eds) (1996) : *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, Cambridge, G-B, pp 725 - 743.
- BERGER Emmanuel (2003), « Les entrées en CIE en 2002 », *Premières Informations*, n°50.2, DARES, Décembre.
- BESSY C., F. EYMARD-DUVERNAY, G. DE LARQUIER, E. MARCHAL (2001) : *Des marchés du travail équitables ? Approche comparative France/ Royaume-Uni*, Peter Lang, Bruxelles.
- BOISARD P., CARTRON D., GOLLAC M., VALEYRE A. (2003), *Temps et travail : la durée du travail*, Fondation Européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Dublin.
- BOLTANSKY Luc, THEVENOT Laurent (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard.
- BOMMIER A, MAGNAC T., ROGER M. (2003), "Le marché du travail à l'approche de la retraite : évolution en France entre 1982 et 1999", Colloque *Âge et emploi*, DARES, 5mars.
- BOSCH G. (2003), "Rapport thématique sur les travailleurs âgés en Allemagne", *Observatoire de l'Emploi*. Bilan : printemps 2003, Luxembourg, p87-99.
- BREGIER Odile (1998), « Les dispositifs publics de préretraite et l'allocation de remplacement pour l'emploi en 1996 », *Premières informations et premières synthèses*, n°49.1, DARES.
- BURRICAND C., ROTH N. (2000), "Les parcours de fin de carrière des générations 1912-1941 : l'impact du cadre institutionnel", *Economie et Statistiques*, n°335, p.63-79.
- CGP (2001), *Réduction du temps de travail : les enseignements de l'observation*, La documentation française.
- COURTIOUX P. (2000), « Efficacité, équité et apprentissage : une analyse évolutionnaire du choix français pour les préretraites, in A. ALCOUFFE, B. FOURCADE, J-M. PLASSARD, G. TAHAR (eds), *Efficacité versus équité en économie sociale*, tome 2, pp. 285-296, L'Harmattan
- COURTIOUX P. (2001), *Marché du travail, politiques de l'emploi et sélection : une analyse évolutionnaire des préretraites en France*, Thèse, Université Paris I.
- COURTIOUX P. (2002), « Part Time retirement versus Full Time retirement : Labour Market Reform and Competition between Programmes in France », conférence de l'EALE, 19-22 septembre 2002, Paris.
- DARES (1996), *Quarante ans de politique de l'emploi*, La Documentation Française.
- DEFOSSEUX Manon (2003), « Les entrées en CES et en CEC en 2002 », *Premières Informations*, n°50.1, DARES, Décembre.
- DELTEIL V., REDOR D. (2003), *L'emploi des salariés de plus de 55 ans en Europe du Nord*, étude réalisée par le GIP « mutations des industries et des services », pour le compte de la DARES, février.
- ERHEL C. (1998), « L'évaluation macro-économique des politiques de l'emploi », in BARBIER J.-C., GAUTIE J. (ed), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, PUF, p.257-275.

- ERHEL C. (1999), "Systèmes institutionnels et financement de la politique de l'emploi en France et en Suède (1973-1996) : une approche comparative", *Travail et Emploi*, juin 1999.
- ERHEL C., PALIER B. (2003a), « Europe sociale et Europe de l'emploi : l'apport d'une perspective institutionnaliste à l'explication des trajectoires nationales », *Cahiers de la MSE*, 2003.30.
- ERHEL C., ZAJDELA H. (2004), "Employment and labour market policy regimes in France and UK: towards convergence?", *Journal of European Social Policy*, à paraître n°14.1, février 2004 (une version antérieure en français est disponible dans les *Cahiers de la MSE* n°2002.52).
- ESPING ANDERSEN G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- EUROSTAT (1998), *Enquête sur les forces de travail : résultats 1998*.
- EUROSTAT (2001), *Enquête sur les forces de travail : résultats 2001*.
- GAULLIER Xavier (1988), *La deuxième carrière. Age, emplois, retraites*, Seuil, 413 p.
- GAZIER B. (2000), « L'articulation justice locale/justice globale. Le cas des marchés transitionnels du travail », *Revue Economique*, mai, pp 571-581.
- GAZIER B. (1998), « Full-employment, Employment Regimes and Transitional Labour Markets : a Comparative Approach », Conférence programme TRANSLAM, Berlin, janvier 1998, 26 p.
- GAZIER B. (2003), *Tous « sublimes ». Vers un nouveau plein-emploi?*, Flammarion, 374p.
- GUILLEMARD Anne-Marie (1986), *Le déclin du social. Formation et crise des politiques de la vieillesse*, PUF, 396 p.
- JOLIVET A. (2001), « Vieillissement, salaire et demande de travailleurs âgés », *Travail et Emploi*, n°88, p.65-82.
- JOLIVET A. (2003), « Age et relation d'emploi : les mécanismes d'une sélection défavorable aux travailleurs plus âgés », *Revue d'Economie Politique*, 113(1), p. 16-35.
- KNUTH M., KALINA T. (2003), *Unemployment Compensation as a Bridge between Employment and Retirement in West Germany*, 4<sup>th</sup> International Research Conference on Social Security, Antwerp, 5-7 May 2003, [www.issa.int](http://www.issa.int).
- LAINE Frédéric (2003), « Les seniors et la formation continue », *Premières Synthèses*, n°12.1, DARES, Mars.
- LE MINEZ S. (1995), « Les entreprises et le vieillissement de leur personnel : faits et opinions », *Travail et Emploi*, n°63, 2/95, p.23-40.
- MAGNIER G. (1984), « Les entreprises signataires de contrats de solidarité préretraite. Bilan statistique sur la période 1982-1983 », *Dossiers Statistiques du Travail et de l'Emploi*, n°9, novembre, p. 15-26.
- OBSERVATOIRE EUROPEEN DE L'EMPLOI (1998), *Rapport d'information de base : Allemagne*, disponible sur [www.eu-employment-observatory.net](http://www.eu-employment-observatory.net).
- OBSERVATOIRE EUROPEEN DE L'EMPLOI (2001), *Bilan des politiques de l'emploi : printemps 2001*.
- OBSERVATOIRE EUROPEEN DE L'EMPLOI (2003), *Rapport d'information de base : Suède*, disponible sur [www.eu-employment-observatory.net](http://www.eu-employment-observatory.net).
- OCDE (2000), *Reforms for an Ageing Society*, Paris, 2000.
- OCDE (2002), *Perspectives de l'Emploi*, Paris
- OCDE (2003a), *Increasing employment : the role of later retirement*, Working Paper, [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- OCDE (2003b), *Sweden. Ageing and Employment Policies*, Working Paper, [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- PALIER B. (2003), *La réforme des retraites*, coll. Que Sais-Je, PUF.
- PLAN D'ACTION NATIONAL POUR L'EMPLOI (2002), Allemagne, France, Suède, Royaume-Uni, Commission Européenne, [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

PLAN D'ACTION NATIONAL POUR L'EMPLOI (2003), Allemagne, France, Suède, Royaume-Uni, Commission Européenne, [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

REDOR D. (2003), « Comparaison des politiques d'incitation à l'emploi des salariés âgés au Danemark, en Finlande et en Suède », *Revue française des Affaires Sociales*, (57), n°4, p. 251-272.

SCARPETTA S. (1996), « Le rôle des politiques du marché du travail et des dispositions institutionnelles concernant le chômage : une comparaison internationale », *Revue Economique de l'OCDE*, n°26, p. 1-92.

SHELLING T. (1980), *La tyrannie des petites décisions*, PUF, 248 p.

SCHMID G, REISSERT B., BRUCHE G (1992), *Unemployment Insurance and Active Labour Market Policy : An International Comparison of Financing Systems*, Wayne State University Press, Detroit, 314p.

SCHMID G. (2002), *Wege in eine neue Vollbeschäftigung*, Campus, Francfort.

SUEUR Jean-Pierre (1985), *Changer la retraite. Propositions pour le développement du volontariat des pré-retraites et retraites*, rapport au Premier Ministre, La Documentation française, 118 p.

TADDEI Dominique (2000), *Retraites choisies et progressives*, rapport du CAE, La Documentation française, 267p.

VOLKOFF Serge (1996), « Des 'politiques du travail' dans les entreprises, pour tenir compte du vieillissement (Quelques exemples en France et en Allemagne) », *travail et Emploi*, n°69, 4/96, p. 71-82.

ZAIDMAN C., OKBA M., OLIER L., SALZMANN B., SAVARY A. (2000), « Les dispositifs de cessation d'activité : état des lieux et évolutions souhaitables », in TADDEI D., *Retraites choisies et progressives*, complément du groupe inter-administratif, p. 95-121.

## **Encadré 1 - Comparaisons internationales : l'approche par les « régimes d'emploi »**

Les particularités nationales du fonctionnement du marché du travail peuvent être appréhendées à partir de la notion de « régime d'emploi ». Cette notion comprend une dimension institutionnelle : le terme de « régime » renvoie en effet aux analyses institutionnalistes du marché du travail et de la protection sociale. Dans le domaine de l'analyse comparative des politiques sociales, on peut retenir l'usage fait par Esping-Andersen (1990) du concept de régime d'Etat-Providence (*welfare state regime*), qui lui permet de produire des généralisations sur les structures institutionnelles globales associées au *welfare state*. D'autres auteurs ont proposé une application de cette méthodologie comparative, intégrant les institutions, aux régimes d'emploi et de politique de l'emploi (Gazier, 1998 ; Erhel, 1999) : les composantes de ces régimes d'emploi et de politique de l'emploi sont appréhendées d'une part par une analyse comparative du mode de fonctionnement du marché du travail, fondée sur des statistiques d'emploi, de chômage, de flux sur le marché du travail, d'autre part par une analyse des institutions qui influencent ce fonctionnement (et en particulier les politiques de l'emploi).

En ce qui concerne les seniors, on peut faire l'hypothèse que les spécificités de leur position à l'égard de l'emploi et du chômage résulte de ces différences de régime d'emploi et d'un effet d'âge. Notre point de vue est qu'une approche comparative, centrée sur la position des travailleurs vieillissants, doit être mise en perspective avec des analyses plus générales du fonctionnement du marché du travail, afin de distinguer entre ce qui est spécifiquement lié à l'âge, et ce qui relève de particularismes nationaux des régimes d'emploi.

## **Encadré 2 – Les données utilisées et la définition de la catégorie « seniors »**

Les comparaisons par âge posent un problème quant à la catégorie « seniors » retenue. En effet, la tranche d'âge des « seniors » est définie de manière différente par les organismes internationaux. L'OCDE retient la tranche 55-64, tandis que les publications d'Eurostat utilisent une définition plus extensive (50-64 ans). Nous avons privilégié les données Eurostat, bien qu'elles soient un peu moins récentes, et que la tranche d'âge utilisée soit plus large, du fait de l'existence d'informations sur les types d'emploi occupés, sur la qualification, etc. Cependant, pour les informations relatives à l'activité, au taux d'emploi et au chômage, nous avons complété l'analyse par des données de l'OCDE. Afin d'identifier les spécificités de la position des seniors sur le marché du travail, celle-ci est comparée soit à l'ensemble de la population en âge de travailler, soit le plus souvent aux 25-49 ans (25-54 pour les statistiques OCDE). L'ensemble des données correspondantes est présenté en annexe (tableaux 2 à 9).

**Tableau 1- Une approche transitionnelle des politiques ciblées sur les seniors en 2003, France, Allemagne, Suède et Royaume-Uni**

<b>Pays</b>		<b>France</b>	<b>Allemagne</b>	<b>Suède</b>	<b>Royaume-Uni</b>
<b>Emploi→inactivité</b>	<b>Système de retraite</b>	60 ans	65 ans (60 ou 63 ans sous conditions) Retraite temps partiel possible	Min 61 ans pas de max	65 ans
	<b>Préretraites financement public</b>	Oui (0,25% PIB) <sup>46</sup> Temps partiel possible	Oui (0,02% PIB)	Non	Non
	<b>Invalidité</b>	-	+	-	+
	<b>Accords privés</b>	-	-	-	+
<b>Chômage→inactivité</b>	<b>Assurance chômage (dispositions spécifiques)</b>	Oui	Oui	Non	Non
<b>Chômage (ou inactivité) →emploi</b>	<b>Etat, collectivités locales</b>	Inscription comme public prioritaire des politiques actives d'emploi (CIE, CES)	-Subventions à l'embauche - « Alliance pour l'Emploi » : formation, rotation de l'emploi -sécurité de rémunération.	Programme de garantie de l'emploi avec aides spécifiques pour les +de 57 ans	<i>New Deals</i> 50+

Sources : OCDE (2003), *Observatoire Européen de l'Emploi* (2001), sites Internet des Ministères du Travail

<sup>46</sup> En 2000 source OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2002. Pour l'Allemagne, *idem*, année 2001.

## Annexe statistique

(Source : Eurostat, Enquête sur les Forces de Travail, 2001 et OCDE, Perspectives de l'Emploi, 2003)

### 1-Emploi, chômage, inactivité :

#### 1-1- comparaisons des 50-64 ans avec les 25-49 ans

(Source : Eurostat, Enquête sur les Forces de Travail, 2001)

**Tableau 2-1a- Hommes et femmes (en % de la population de la classe d'âge)**

	<b>F</b>	<b>A</b>	<b>R-U</b>	<b>S</b>	<b>EU15</b>
N 50-64	50,2	49,8	62,1	72	50,7
U 50-64	3,2	5,8	2	4,1	3,2
Inactifs 50-64	46,6	44,5	35,9	23,9	46,1
N 25-49	80,2	80,3	81,3	82,2	78,1
U 25-49	7	6	3,4	4,3	5,6
Inactifs 25-49	12,9	13,7	15,3	13,5	16,4

**Tableau 2-1b- Hommes (en % de la population de la classe d'âge)**

	<b>F</b>	<b>A</b>	<b>R-U</b>	<b>S</b>	<b>EU 15</b>
N 50-64	56,5	58,3	70,2	73,7	61,6
U 50-64	3,1	6,4	2,9	5,2	3,7
Inactifs 50-64	40,4	35,3	26,9	21,1	34,7
N 25-49	89	87,5	88,4	84,1	88
U 25-49	5,9	6,5	3,8	4,3	5,2
Inactifs 25-49	5,1	6	7,7	11,6	6,8

**Tableau 2-1c- Femmes (en % de la population de la classe d'âge)**

	<b>F</b>	<b>A</b>	<b>R-U</b>	<b>S</b>	<b>EU 15</b>
N 50-64	44	41,3	54,3	70,4	40,1
U 50-64	3,4	5,1	1	2,9	2,7
Inactives 50-64	52,6	53,6	44,7	26,8	57,2
N 25-49	71,5	72,8	74,1	80,3	68
U 25-49	8	5,5	2,9	4,3	5,9
Inactives 25-49	20,5	21,7	23	15,4	26

N= taux d'emploi

U= taux de chômage

Chômage définition BIT

**1-2- comparaisons des 55-64 ans avec les 25-54 ans**

(Source : OCDE, Perspectives de l'Emploi, 2003)

**Tableau 2-2a- Hommes et femmes (en % de la population de la classe d'âge)**

hommes et femmes, en % de la population de la classe d'âge

	<b>F</b>	<b>A</b>	<b>R-U</b>	<b>S</b>	<b>EU15</b>
N	34,2	38,4	53,3	68,3	40,6
U	7,9	10,6	3,5	4,7	6,1
Actifs	37,2	43	55,2	71,7	43,2
N 25-54	78,3	78,7	80,6	84,2	77,1
U 25-54	9,2	8,2	4,1	4,2	6,9
actifs 25-54	86,2	85,7	84	87,9	82,8

**Tableau 2-2b- Hommes (en % de la population de la classe d'âge)**

hommes, en % de la population de la classe d'âge

	<b>F</b>	<b>A</b>	<b>R-U</b>	<b>S</b>	<b>EU 15</b>
N	38,4	47	62,1	70,7	50,5
U	7,6	10	4,3	5,3	6
Actifs	41,6	52,2	65	74,7	53,8
N 25-54	87	85,3	87,2	85,9	86,7
U 25-54	7,6	8,3	4,4	4,5	6,1
actifs 25-54	94,1	93	91,2	90	92,3

**Tableau 2-2c- Femmes (en % de la population de la classe d'âge)**

femmes, en % de la population de la classe d'âge

	<b>F</b>	<b>A</b>	<b>R-U</b>	<b>S</b>	<b>EU 15</b>
N	34,6	30	44,7	65,9	31
U	5,5	11,7	2,3	4	6,3
Inactives	36,6	33,9	45,7	68,6	331,1
N 25-49	71,6	71,9	73,8	82,4	67,3
U 25-49	9,4	8	3,8	3,8	8,1
Inactifs 25-49	79	78,2	76,7	85,6	73,2

## **2-Emploi et niveau d'éducation ou de formation des 50-59 ans**

(Source : Eurostat, Enquête sur les Forces de Travail, 2001)

**Tableau 3- Taux d'emploi des 50-59 ans par niveau le plus élevé d'éducation ou de formation atteint**

	Allemagne	France	Suède	Royaume-Uni
<b>Secondaire inf. ou moins</b>	52,6	56,6	74,2	50,4
<b>Secondaire supérieur</b>	65,9	68,6	82,6	68,7
<b>supérieur</b>	81,6	80,3	88,7	82

## **3-Caractéristiques de l'emploi par tranche d'âge**

(Source : Eurostat, Enquête sur les Forces de Travail, 2001)

**Tableau 4- Emploi à temps partiel en % de l'emploi total, par tranche d'âge (% de la population féminine et/ou masculine employée dans chaque tranche d'âge)**

	F	A	R-U	S	EU 15
Hommes et Femmes 50-64 ans	17,2	22,3	28,3	22,2	19,1
<i>Hommes et Femmes 15-64 ans</i>	15,5	19,9	24,1	21,8	17,6
<i>Hommes et Femmes 25-49 ans</i>	16,3	20,3	20,5	19,1	16,2
Femmes 50-64 ans	31,4	45,9	51,1	34,1	37,9
<i>Femmes 15-64 ans</i>	30,3	39	43,9	35,7	33,5
<i>Femmes 25-49 ans</i>	29,7	40,7	41,5	34,3	32,6

**Tableau 5- Emploi temporaire en % de l'emploi salarié total, par tranche d'âge**

	F	A	R-U	S	EU 15
50-64 ans	1,1	0,9	1,2	1,9	1,2
<i>25-49 ans</i>	8,6	5	3,3	7,8	7,2

**Tableau 6- Emploi à temps partiel involontaire (en % de l'emploi à temps partiel total), par tranche d'âge**

	F	A	R-U	S	UE15
50-64	1,9	3	2,1	4,9	2,6
<i>15-64</i>	21,2	11,8	8,8	23,2	14,7

## **4-Chômage**

(Source : Eurostat, Enquête sur les Forces de Travail, 2001)

**Tableau 7- Taux de chômage par tranche d'âge (au sens du BIT)**

	F	A	R-U	S	EU15
U 50-64	6,1	10,4	3,1	5,3	5,9
<i>U 25-49</i>	8	7	4	5	6,6
U 50-64 h	5,2	9,9	4	6,6	5,7
<i>U 25-49 h</i>	6,2	6,9	4,2	4,9	5,6
U 50-54 f	7,1	11	1,9	3,9	6,3
<i>U 25-49 f</i>	10,1	7	3,8	5,1	8

U= taux de chômage



**Tableau 8- Chômage de longue durée (supérieur ou égal à 12 mois) par tranche d'âge (en % de la population au chômage dans une tranche d'âge donnée)**

	<b>F</b>	<b>A</b>	<b>R-U</b>	<b>S</b>
50-64	62,2	65,3	41,8	46,9
25-49	37,4	47,8	32,2	28,2

**Tableau 9- Taux de chômage des 50-59 ans par niveau le plus élevé d'éducation ou de formation atteint**

	<b>Allemagne</b>	<b>France</b>	<b>Suède</b>	<b>Royaume-Uni</b>
<b>Secondaire inf. ou moins</b>	14,1	8	5,1	3,5
<b>Secondaire supérieur</b>	11,9	5,6	4,8	3,4
<b>supérieur</b>	6,3	3,8	4,6	1,6